



## ANALISIS DATA PETA KAPASITAS FISKAL DAERAH

Deni Herdiyana

Politeknik Keuangan Negara STAN, BPPK-Kemenkeu

deni.herdiyana@pknstan.ac.id

### INFORMASI ARTIKEL

Diterima Pertama  
[17 September 2019]

Dinyatakan Diterima  
[04 November 2019]

#### KATA KUNCI:

Peta Kapasitas Fiskal, PAD, DBH, DAU, Dana Otonomi Khusus (Otsus), Dana Tambahan Infrastruktur (DTI), Indeks KFD, Kemampuan Keuangan Daerah (KKD)

#### KEYWORDS:

*the Regional Fiscal Capacity Map (KFD), local revenue (PAD), sharing revenue fund (DBH), general allocation fund (DAU), Special Autonomy Funds (Otsus), Infrastructure Additional Funds (DTI), KFD Index*

#### KLASIFIKASI JEL:

H710

### Abstract

*The study was conducted to process and analyze the Regional Financial Ability (KKD) map data. The design of this research uses descriptive qualitative through desk study with a deepening of various laws and regulations and the processing of secondary data at the Directorate General of Fiscal Balance, Ministry of Finance.*

*The results of the study concluded that the factors that most influenced the Regional Fiscal Capacity Map (KFD) for the provinces were PAD and DBH while for districts / cities were PAD, DAU, and DBH. In general, regions that have a high proportion of PAD / DBH to income have a high KFD Index, while regions with a low KFD Index generally have a low PAD. For provincial governments that have a low KFD Index, most (> 50%) districts / cities in their regions have a low KFD Index, while for provinces that have a high KFD Index, it does not necessarily mean that most districts / cities in the region have a high KFD Index.*

### Abstrak

Penelitian dilakukan untuk mengolah dan menganalisa data peta Kemampuan Keuangan Daerah (KKD). Design penelitian ini menggunakan deskriptif kualitatif melalui *desk study* dengan pendalaman terhadap berbagai literatur peraturan perundang-undangan dan pengolahan data-data sekunder di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa faktor yang paling mempengaruhi Peta Kapasitas Fiskal Daerah (KFD) bagi provinsi adalah PAD dan DBH sedangkan bagi kab./kota adalah PAD, DAU, dan DBH. Pada umumnya daerah yang memiliki proporsi PAD/DBH terhadap pendapatan tinggi memiliki Indeks KFD yang tinggi pula, sedangkan daerah dengan Indeks KFD rendah pada umumnya memiliki PAD yang rendah. Bagi pemerintah provinsi yang memiliki Indeks KFD rendah maka sebagian besar (>50%) kabupaten/kota di wilayahnya memiliki Indeks KFD yang rendah, sedangkan bagi provinsi yang memiliki Indeks KFD tinggi, tidak serta merta sebagian besar kabupaten/kota di wilayahnya memiliki Indeks KFD yang tinggi.

## 1. PENDAHULUAN

Sebagai warisan dari para *founding father*, Bangsa Indonesia telah dibentuk sebagai Negara Kesatuan Republik Indonesia. NKRI terbagi dalam wilayah provinsi, kabupaten dan kota. Dalam masa otonomi daerah dan desentralisasi fiskal pembagian wilayah tersebut disertai dengan pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah yang menimbulkan adanya hubungan wewenang dan keuangan. Hal tersebut secara jelas disebutkan dalam Pasal 18A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Republik Indonesia, 1945)<sup>1</sup> yang mengamanatkan agar hubungan keuangan, pelayanan umum, serta pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah memberikan kewenangan yang sangat besar kepada Pemerintah Daerah termasuk pemberian kewenangan dalam memungut pajak dan retribusi daerah serta pembagian sumber keuangan. Dengan pertimbangan efisiensi dan adanya ketimpangan antar daerah (*horizontal imbalances*), mengharuskan Pemerintah Pusat menguasai sumber-sumber pendapatan yang cukup besar. Oleh karena itu, sumber-sumber Keuangan Negara harus dibagi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Selanjutnya Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Perimbangan kepada Pemerintah Daerah, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Alokasi Dana Perimbangan tersebut dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan vertikal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah serta bertujuan untuk mengurangi kesenjangan horizontal antar Pemerintah Daerah. Selain itu, daerah juga diberi kewenangan untuk memungut Pajak/Retribusi Daerah sehingga diharapkan semua daerah mampu menyediakan pelayanan kepada masyarakat dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

Selain Dana Perimbangan, Pemerintah Pusat juga mengalokasikan Dana Otonomi Khusus kepada daerah tertentu yang memiliki status Daerah Otonom Khusus, Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, Dana Desa, Dana Hibah serta Dana Darurat dan Pinjaman. Bahkan dalam rangka Otonomi Khusus di Papua dan Papua Barat, Pemerintah Pusat tidak saja memberikan Dana Otonomi Khusus tetapi juga memberikan Dana

Tambahan Infrastruktur untuk mempercepat pembangunan infrastruktur di Papua dan Papua Barat. Pemerintah juga dapat memberikan Dana Hibah kepada daerah baik dalam bentuk penerusan hibah yang berasal dari pemerintah negara asing, badan/lembaga asing, badan/lembaga internasional maupun dari penerimaan dalam negeri. Pemberian hibah dilakukan melalui perjanjian hibah yang ditandatangani oleh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Sementara itu, Dana Darurat diberikan kepada daerah untuk mendanai kegiatan pasca bencana nasional yang tidak dapat ditanggulangi dengan dana APBD.

Adapun Pinjaman Daerah merupakan salah satu sumber pembiayaan yang bertujuan untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Pembiayaan yang bersumber dari pinjaman harus dikelola secara benar agar tidak menimbulkan dampak negatif bagi keuangan daerah sendiri serta stabilitas ekonomi dan moneter secara nasional. Oleh karena itu, Pinjaman Daerah perlu mengikuti kriteria, persyaratan, mekanisme, dan sanksi Pinjaman Daerah. Pemerintahan Pusat sampai saat ini terus memperbaiki kebijakan transfer ke daerah dalam rangka mempercepat pembangunan di daerah. Keseluruhan pendanaan yang dimiliki oleh Pemerintah Daerah tersebut diharapkan dapat digunakan oleh Pemerintah Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan serta menyediakan pelayanan publik secara optimal.

Dalam pelaksanaan desentralisasi di bidang keuangan atau lebih dikenal dengan desentralisasi fiskal, dilihat dari sisi Pemerintah Daerah, terdapat beberapa isu utama desentralisasi fiskal yang menjadi perhatian, yaitu: kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dan kapasitas fiskal (*fiscal capacity*). Kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal tersebut juga menjadi bagian penting dalam penghitungan jumlah transfer ke daerah. Selisih dari kebutuhan fiskal dikurangi dengan kapasitas fiskal akan diperoleh kesenjangan fiskal (*fiscal gap*), dalam hal ini menjadi patokan dalam menentukan besarnya transfer Dana Alokasi Umum (DAU). Dalam perkembangan dan praktek implementasinya terdapat beberapa penggunaan data kapasitas fiskal dengan pendekatan penghitungan dan penggunaan yang berbeda-beda. Paling tidak terdapat lima pendekatan penghitungan sebagai berikut:

1. Kapasitas Fiskal yang menjadi dasar pengalokasian DAU yaitu sebagaimana diamanatkan pada Pasal 27 Ayat (3) dan Pasal

<sup>1</sup> Pasal 18A Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

28 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 (Republik Indonesia, 2004)<sup>2</sup> dan PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan (Republik Indonesia, 2005)<sup>3</sup>. Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi Fiskal.

2. Kemampuan Keuangan Daerah untuk perhitungan Dana Alokasi Khusus dimuat dalam Pasal 40 Ayat (2) UU Nomor 33 Tahun 2004 dan Penjelasannya. Ketentuan tersebut ditegaskan dalam PP Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
3. Kemampuan Fiskal Daerah yang digunakan dalam perencanaan pendanaan urusan bersama untuk penanggulangan kemiskinan sebagaimana diatur pada Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 (Republik Indonesia, 2009)<sup>4</sup> tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang telah disempurnakan menjadi Perpres Nomor 15 Tahun 2010<sup>5</sup> tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Adapun di tahun 2012 telah ditetapkan dengan PMK Nomor 66/PMK.07/2011<sup>6</sup> tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2012.
4. Di samping itu, terdapat juga kemampuan keuangan daerah yang ditetapkan Menteri Dalam Negeri sebagai dasar penghitungan tunjangan keuangan anggota DPRD.
5. Yang terakhir adalah Kapasitas Fiskal yang digunakan dalam Pinjaman dan Hibah Daerah didasarkan pada PP Nomor 30 Tahun 2011<sup>7</sup> tentang Pinjaman Daerah dan PP Nomor 2 Tahun 2012<sup>8</sup> tentang Hibah Daerah.

Beberapa kebijakan Kapasitas Fiskal di atas yang melatarbelakangi pembuatan instrumen Peta Kapasitas Fiskal Daerah (Peta Kafis Daerah) sebagai bagian dari implementasi kebijakan sesuai dengan kebutuhan Peta Kafis tersebut, sehingga terdapat berbagai macam pengertian Peta Kafis sesuai dengan tujuan penggunaan yang berbeda-beda.

Tujuan dari kajian ini adalah untuk melakukan pengolahan dan analisis data peta kemampuan keuangan daerah serta untuk melihat kemungkinan pembuatan peta kemampuan keuangan daerah untuk berbagai tujuan yang sudah

digariskan dalam beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan.

Manfaat dari kajian ini adalah agar dapat menjadi referensi bagi para pengambil kebijakan sebagai bahan pertimbangan untuk pengambilan keputusan dan pihak lain yang memerlukan data kemampuan keuangan daerah.

Penelitian ini merupakan penelitian eksploratif dengan pendekatan deskriptif kualitatif yang akan dilakukan melalui *desk study* dengan pendalaman terhadap berbagai literatur dan peraturan perundangan yang ada serta pengolahan terhadap data-data terkait. Adapun data-data yang akan digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah data-data sekunder mencakup data yang sudah tersedia di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

## 2. TINJAUAN PUSTAKA

Konsekuensi logis dari Otonomi Daerah adalah adanya pengalihan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan kewenangannya, sehingga Pemerintah Daerah memerlukan pendanaan untuk melaksanakan tugas yang menjadi kewenangannya (*money follow function*). Namun sejalan dengan hal tersebut setiap daerah telah dibekali dengan kapasitas keuangan, sehingga secara umum, yang dimaksud dengan kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan Pemerintah Daerah untuk menghimpun pendapatan berdasarkan sumber-sumber yang dimilikinya.

Sebagaimana halnya dengan kebutuhan fiskal, terdapat banyak cara untuk mengukur kapasitas fiskal, sebagai contoh di sebagian negara-negara maju, kapasitas fiskal diperkirakan diperoleh dengan menggunakan basis pajak-pajak utama dan tingkat tarif pajak standar (rata-rata). Metode ini digunakan untuk mengukur kapasitas fiskal suatu daerah dari penerimaan yang dapat dihimpun apabila daerah tersebut memajaki semua basis pajak standarnya dengan upaya pajak (*tax effort*) yang standar pula (Simanjuntak)<sup>9</sup>.

Implementasi otonomi daerah dan desentralisasi fiskal telah menghasilkan banyak kebijakan dalam rangka memberikan penguatan kepada Pemerintah Daerah dalam rangka menjalankan kewenangannya. Salah satu *tools* yang digunakan adalah Peta Kapasitas Fiskal atau dengan bahasa yang berbeda Peta Kemampuan Keuangan Daerah. Tulisan ini tidak akan mendikotomikan

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

<sup>3</sup> PP Nomor 55 Tahun 2005

<sup>4</sup> PP Nomor 13 Tahun 2009

<sup>5</sup> Perpres Nomor 15 Tahun 2010

<sup>6</sup> PMK Nomor 66/PMK.07/2011

<sup>7</sup> PP Nomor 30 Tahun 2011

<sup>8</sup> PP Nomor 2 Tahun 2012

<sup>9</sup> Robert Simanjuntak, Kebutuhan Fiskal, Kapasitas Fiskal dan Optimalisasi PAD

kedua istilah tersebut. Namun akan mencoba untuk mengulas praktek penggunaannya.

## 2.1. Kapasitas Fiskal untuk DAU

Dana Alokasi Umum (DAU) dalam sistem perimbangan keuangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004<sup>10</sup> mengamanatkan bahwa DAU suatu daerah dialokasikan atas dasar celah fiskal dan alokasi dasar. Dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi Fiskal. Dalam ketentuan umum juga disebutkan bahwa Celah fiskal dihitung berdasarkan selisih antara Kebutuhan Fiskal Daerah dan Kapasitas Fiskal Daerah. Selanjutnya terminologi Kapasitas Fiskal dimuat dalam pasal sebagai berikut:

Pasal 27:

Ayat (2) : DAU untuk suatu daerah dialokasikan atas dasar Celah Fiskal dan Alokasi Dasar.

Ayat (3) : Celah Fiskal sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah Kebutuhan Fiskal dikurangi dengan Kapasitas Fiskal Daerah.

Ayat (4) : Alokasi Dasar sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dihitung berdasarkan jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah”

Pasal 28:

Ayat (1) : Kebutuhan Fiskal Daerah merupakan kebutuhan pendanaan daerah untuk melaksanakan fungsi layanan dasar umum.

Ayat (2) : Setiap kebutuhan pendanaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diukur secara berturut-turut dengan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Produk Domestik Regional Bruto perkapita, dan Indeks Pembangunan Manusia.

Ayat (3) : Kapasitas Fiskal Daerah merupakan sumber pendanaan daerah yang berasal dari PAD dan Dana Bagi Hasil.

Sedangkan PP Nomor 55 tahun 2005<sup>11</sup> pada Pasal 44 disebutkan bahwa:

Ayat (1) : Kebutuhan Fiskal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 40 Ayat (2) dihitung berdasarkan perkalian antara total belanja daerah rata-rata dengan penjumlahan dari perkalian masing-masing bobot variabel dengan indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah,

Indeks Kemahalan Konstruksi, Indeks Pembangunan Manusia, dan Indeks Produk Domestik Regional Bruto per kapita.

Ayat (2) :Kapasitas Fiskal Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2) merupakan penjumlahan dari Pendapatan Asli Daerah dan DBH. Penghitungan alokasi DAU dihitung dengan rumus sebagai berikut:

$$DAU = AD + CF$$

$$CF = KbF - KpF$$

Keterangan:

CF = Celah Fiskal, selisih antara kebutuhan fiskal Daerah dan kapasitas fiskal Daerah

AD = Alokasi Dasar, jumlah gaji Pegawai Negeri Sipil Daerah

KbF = Kebutuhan Fiskal

KpF = Kapasitas Fiskal

Pengaturan lebih detail diatur dalam PP Nomor 55 Tahun 2005<sup>12</sup> tentang Dana Perimbangan. Dalam PP tersebut disebutkan bahwa Dana Alokasi Umum adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan utamanya adalah dalam rangka pemerataan kemampuan keuangan antar daerah.

## 2.2. Kemampuan Keuangan Daerah untuk DAK.

Dana Alokasi Khusus merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Dalam perhitungan DAK menggunakan 3 (tiga) kriteria yaitu:

- Kriteria Umum;
- Kriteria Khusus; dan
- Kriteria Teknis.

Kapasitas Fiskal untuk keperluan perhitungan DAK per daerah digunakan dalam hubungannya dengan penentuan Kriteria Umum. Kriteria Umum adalah penjumlahan dari PAD, DAU, DBH Pajak, dan DBH SDA dikurangi DBH Dana Reboisasi dan Belanja Pegawai. UU Nomor 33 Tahun 2004 mengamanatkan dalam Pasal 40 sebagai berikut:

Ayat (1) : Pemerintah menetapkan kriteria DAK yang meliputi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

<sup>10</sup> Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004

<sup>11</sup> PP Nomor 55 Tahun 2005

<sup>12</sup> PP Nomor 55 Tahun 2005

Ayat (2) : Kriteria Umum ditetapkan dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah dalam APBD.

Selanjutnya PP Nomor 55 Tahun 2005<sup>13</sup> pada Pasal 55 mengatur sebagai berikut:

Ayat (1) : Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah.

Ayat (2) : Kemampuan keuangan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dihitung melalui Indeks Fiskal Netto.

Rumus yang biasa digunakan untuk mengukur kriteria umum yang mencerminkan kemampuan keuangan daerah adalah sebagai berikut:

$KU = PAD + DAU + (DBH - DBH DR) - \text{Belanja Gaji PNSD}$

KU = Kriteria Umum

PAD = Pendapatan Asli Daerah

DAU = Dana Alokasi Umum

DBH = Dana Bagi Hasil

DR = Dana Reboisasi

PNSD = Pegawai Negeri Sipil Daerah

### 2.3. Kemampuan Fiskal untuk Pendanaan Urusan Bersama Penanggulangan Kemiskinan

Koordinasi penanggulangan kemiskinan diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009<sup>14</sup> tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (Republik Indonesia, 2009) yang disempurnakan dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010<sup>15</sup> tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan. Perpres tersebut lahir karena kemiskinan merupakan permasalahan bangsa yang mendesak sehingga memerlukan langkah-langkah penanganan dan pendekatan yang sistematis, terpadu dan menyeluruh. Perpres diperlukan sebagai upaya percepatan penanggulangan kemiskinan dan dalam rangka koordinasi secara terpadu lintas pelaku dalam penyiapan perumusan dan penyelenggaraan kebijakan penanggulangan kemiskinan. Dalam rangka mendukung program nasional penanggulangan kemiskinan tersebut Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan selaku Bendahara Umum Negara kemudian menerbitkan PMK Nomor 168 Tahun 2010 tentang pedoman pendanaan urusan bersama pusat dan daerah untuk penanggulangan kemiskinan (Kementerian Keuangan RI, 2010)<sup>16</sup>. PMK tersebut untuk mengatur penyediaan dan tatacara pengelolaan dana program penanggulangan kemiskinan agar

dapat dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan dan bertanggungjawab.

Dalam PMK tersebut, urusan bersama didefinisikan sebagai urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan sepenuhnya pemerintah, yang diselenggarakan bersama oleh pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun ruang lingkup pendanaan urusan bersama yang diatur dalam PMK ini hanya berlaku untuk Program PNPM Mandiri Perdesaan dan PNPM Mandiri Perkotaan yang disalurkan dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM).

Pendanaan urusan bersama untuk penanggulangan kemiskinan dapat didanai dari APBN, APBD, dan/atau didanai bersama APBN dan APBD. Sumber pendanaan dari APBN disebut Dana Urusan Bersama (DUB), sedangkan sumber pendanaan dari APBD disebut Dana Daerah untuk Urusan Bersama (DDUB). Selanjutnya Menteri Keuangan melalui PMK tersebut menggariskan:

- a. Rencana daerah penyelenggara Urusan Bersama Pusat dan Daerah untuk penanggulangan kemiskinan dan alokasi anggaran DUB disusun dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara, indeks fiskal dan kemiskinan daerah, serta indikator teknis.
- b. Kemampuan keuangan negara dimaksudkan bahwa pengalokasian DUB untuk program/kegiatan penanggulangan kemiskinan disesuaikan dengan kemampuan APBN melalui bagian anggaran kementerian/lembaga.
- c. Indeks fiskal dan kemiskinan daerah dimaksudkan agar pengalokasian DUB untuk program/kegiatan penanggulangan kemiskinan dilakukan secara proposional, tidak terkonsentrasi pada daerah tertentu, serta transparan dan akuntabel.
- d. Indeks fiskal dan kemiskinan daerah tercermin dari kaitan antara ruang fiskal (*fiscal space*) daerah yang diukur dari kemampuan keuangan daerah dan dana transfer ke daerah dikurangi belanja pegawai terhadap persentase penduduk miskin di daerah.

Dalam implementasi penanggulangan kemiskinan, Menteri Keuangan telah menerbitkan dan menetapkan Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah berturut-turut sebagai berikut:

1. PMK Nomor 61/PMK.07/2010<sup>17</sup> tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam

<sup>13</sup> PP Nomor 55 Tahun 2005

<sup>14</sup> PP Nomor 13 Tahun 2009

<sup>15</sup> PP Nomor 15 Tahun 2010

<sup>16</sup> PMK Nomor 168 Tahun 2010

<sup>17</sup> PMK Nomor 61/PMK.07/2010

Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun Anggaran 2011. Dalam ketentuan umum disebutkan bahwa Kemampuan Fiskal Daerah (KFD), adalah kemampuan keuangan daerah dan dana transfer ke daerah, dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah. Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah adalah suatu indikator umum yang menggambarkan kaitan antara ruang fiskal (*fiscal space*) daerah terhadap persentase penduduk miskin di daerah;

2. PMK Nomor 66/PMK.07/2011<sup>18</sup> tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2012. Pada Pasal 1 butir 9 dirumuskan bahwa Kemampuan Fiskal Daerah (KFD) adalah kemampuan keuangan daerah dan dana transfer ke daerah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah. Selanjutnya, pada Pasal 3 Ayat (3) mengatur bahwa data kemampuan keuangan daerah adalah Pendapatan Asli Daerah dan Pendapatan Lain-Lain Yang Sah, sedangkan pada Pasal 3 Ayat (4) mengatur bahwa data dana transfer ke daerah terdiri dari DBH, DAU, dan Penyesuaian dan Dana Otonomi Khusus.
3. PMK Nomor 54/PMK.07/2012<sup>19</sup> tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2013.
4. PMK Nomor 74/PMK.07/2013<sup>20</sup> tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2014.
5. PMK Nomor 142/PMK.07/2014<sup>21</sup> tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2015 (Kementerian Keuangan RI, 2015).

Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah digunakan untuk perencanaan lokasi dan alokasi DUB serta penentuan besaran (persentase) penyediaan DDUB oleh daerah dalam rangka pelaksanaan Bantuan Langsung Masyarakat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan Tahun Anggaran 2014.

## 2.4. Formula Perhitungan Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah

Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah terdiri dari Indeks Ruang Fiskal Daerah (IRFD) dan Indeks Persentase Penduduk Miskin Daerah (IPPMMD). IRFD dihitung berdasarkan KFD riil per kapita dibagi dengan rata-rata KFD riil per kapita secara Nasional. KFD riil per kapita dihitung berdasarkan KFD dibagi dengan jumlah penduduk dan IKM. IPPMD dihitung berdasarkan IKM terhadap rata-rata IKM secara Nasional. Perhitungan IRFD dan/atau IPPMD adalah sebagai berikut:

1. Nilai rata-rata nasional untuk IRFD dan/atau IPPMD adalah 1;
2. Daerah yang mempunyai nilai IRFD dan/atau IPPMD sama dengan 1, dinyatakan sebagai daerah dengan IRFD dan/atau IPPMD sama dengan rata-rata nasional;
3. Daerah yang mempunyai nilai IRFD dan/atau IPPMD lebih dari 1, dinyatakan sebagai daerah dengan IRFD dan/atau IPPMD di atas rata-rata nasional; dan
4. Daerah yang mempunyai IRFD dan/atau IPPMD kurang dari 1, dinyatakan sebagai daerah dengan IRFD dan/atau IPPMD di bawah rata-rata nasional.

Berdasarkan formula indeks fiskal dan kemiskinan daerah, daerah sasaran dikelompokkan menjadi 4 (empat) kelompok, yaitu sebagai berikut:

1. Kelompok 1 adalah daerah yang indeks ruang fiskal dan indeks presentase penduduk miskinnya di atas rata-rata nasional;
2. Kelompok 2 adalah daerah yang indeks ruang fiskalnya di bawah rata-rata nasional, namun indeks presentase penduduk miskinnya di atas rata-rata nasional;
3. Kelompok 3 adalah daerah yang indeks ruang fiskal dan indeks presentase penduduk miskinnya di bawah rata-rata nasional, dan
4. Kelompok 4 adalah daerah yang indeks ruang fiskalnya di atas rata-rata nasional, namun indeks presentase penduduk miskinnya di bawah rata-rata nasional

## 2.5. Kemampuan Keuangan Daerah oleh Kementerian Dalam Negeri

Dalam ketentuan Peraturan Pemerintah tentang kedudukan keuangan pimpinan dan anggota DPRD disebutkan bahwa anggota DPRD menerima tunjangan dimana besaran tunjangan tersebut berbeda antara satu daerah dengan daerah lainnya. Tunjangan diberikan berdasarkan kemampuan keuangan daerah. Pengaturan

<sup>18</sup> PMK Nomor 66/PMK.07/2011

<sup>19</sup> PMK Nomor 54/PMK.07/2012

<sup>20</sup> PMK Nomor 74/PMK.07/2013

<sup>21</sup> PMK Nomor 142/PMK.07/2014

mengenai hak keuangan dan administratif diatur pada Pasal 124, 178 dan 299 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014<sup>22</sup> tentang Pemerintah Daerah (Republik Indonesia, 2014). Pasal-pasal tersebut menetapkan bahwa pimpinan dan anggota DPRD mempunyai hak keuangan dan administratif yang pengaturannya ditetapkan dengan PP. Pimpinan dan anggota DPRD berhak memperoleh tunjangan yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan daerah.

Untuk melaksanakan ketentuan tersebut Pemerintah menerbitkan PP Nomor 18 Tahun 2017 tentang hak keuangan dan administratif Pimpinan dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Tentang hak keuangan, PP Nomor 18 tahun 2017 menetapkan bahwa pimpinan dan anggota DPRD diberikan penghasilan sebagai berikut:

1. Uang Representasi;
2. Tunjangan Keluarga;
3. Tunjangan Beras;
4. Uang Paket;
5. Tunjangan Jabatan;
6. Tunjangan Alat Kelengkapan;
7. Tunjangan Alat Kelengkapan Lain;
8. Tunjangan Komunikasi Intensif; dan
9. Tunjangan Reses.

Dalam rangka mengatur secara teknis ketentuan PP Nomor 18 Tahun 2017<sup>23</sup>, Menteri Dalam Negeri telah menetapkan Permendagri Nomor 62 Tahun 2017<sup>24</sup> tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional (Kementerian Dalam Negeri RI, 2017). Berdasarkan Permendagri tersebut Kemampuan Keuangan Daerah terdiri atas 3 (tiga) kelompok, yaitu sebagai berikut:

- a. Tinggi;
- b. Sedang; dan
- c. Rendah.

Adapun ketentuan penghitungannya sebagai berikut:

1. Penentuan kelompok Kemampuan Keuangan Daerah dihitung berdasarkan besaran pendapatan umum daerah dikurangi dengan belanja pegawai aparatur sipil negara.
2. Pendapatan umum daerah terdiri atas Pendapatan Asli Daerah, Dana Bagi Hasil, dan Dana Alokasi Umum.
3. Belanja pegawai terdiri atas belanja gaji dan tunjangan serta tambahan penghasilan pegawai aparatur sipil negara.
4. Data yang digunakan sebagai dasar penghitungan Kemampuan Keuangan Daerah

merupakan data realisasi APBD 2 (dua) tahun anggaran sebelumnya dari tahun anggaran yang direncanakan.

5. Penghitungan Kemampuan Keuangan Daerah dilakukan oleh tim anggaran pemerintah daerah.

Atau secara ringkas:

**KKD = PENDAPATAN UMUM – BELANJA PEGAWAI**

*Catatan:*

KKD = Kemampuan Keuangan Daerah

Pendapatan Umum = PAD + DBH + DAU

Belanja Pegawai = Gaji Pokok + Tunjangan + Tambahan Penghasilan

Kategori KKD	Kemampuan Keuangan Daerah	
	Provinsi	Kabupaten Kota
Tinggi	> 4,5 Triliun	> 550 Miliar
Sedang	1,4 Triliun S.D 4,5 Triliun	300 Miliar S.D 550 Miliar
Rendah	1,4 Triliun	< 300 Miliar

## 2.6. Kapasitas Fiskal untuk Pinjaman dan Hibah Daerah

### 2.6.1. Kebijakan Pinjaman Daerah

Berdasarkan PP Nomor 30 Tahun 2011<sup>25</sup> tentang Pemerintah Daerah (Republik Indonesia, 2011), Pemerintah Daerah dapat melakukan Pinjaman Daerah yang merupakan inisiatif Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan Pemerintah Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pinjaman Daerah merupakan alternatif pendanaan APBD yang digunakan untuk menutup:

- a. Defisit APBD;
- b. Pengeluaran pembiayaan; dan/atau
- c. Kekurangan arus kas.

Di samping itu, pengelolaan Pinjaman Daerah harus memenuhi prinsip-prinsip sebagai berikut:

- a. Taat pada peraturan perundang-undangan;
- b. Transparan;
- c. Akuntabel;
- d. Efisien dan Efektif; dan
- e. Kehati-hatian.

Dalam melakukan Pinjaman Daerah, berdasarkan ketentuan Pasal 15 PP Nomor 30 Tahun 2011, Pemerintah Daerah wajib memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Jumlah sisa Pinjaman Daerah ditambah jumlah pinjaman yang akan ditarik tidak melebihi 75%

<sup>22</sup> UU Nomor 23 Tahun 2014

<sup>23</sup> PP Nomor 18 Tahun 2017

<sup>24</sup> Permendagri Nomor 62 Tahun 2017

<sup>25</sup> PP Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pemerintah Daerah

- dari jumlah penerimaan umum APBD tahun sebelumnya;
- b. Memenuhi ketentuan rasio kemampuan keuangan daerah (DSCR) untuk mengembalikan pinjaman yang ditetapkan oleh Pemerintah; dan
  - c. Persyaratan lainnya yang ditetapkan oleh calon pemberi pinjaman.

Selain memenuhi persyaratan tersebut, dalam hal Pinjaman Daerah diajukan kepada Pemerintah, Pemerintah Daerah juga wajib memenuhi persyaratan tidak mempunyai tunggakan atas pengembalian pinjaman yang bersumber dari Pemerintah. Persyaratan lainnya adalah untuk Pinjaman Jangka Menengah dan Pinjaman Jangka Panjang wajib mendapatkan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Selanjutnya, dalam Pasal 16 PP Nomor 30 Tahun 2011 diatur bahwa Menteri Keuangan menetapkan nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman yang dikenal dengan istilah *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR). Penetapan nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman paling sedikit 2,5 dengan memperhatikan perkembangan perekonomian nasional dan kapasitas fiskal daerah.

Selanjutnya ketentuan dari Pasal 17 sampai dengan 19 dalam PP Nomor 30 Tahun 2011<sup>26</sup> diatur mekanisme sebagai berikut:

1. Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara dapat memberikan pinjaman kepada Pemerintah Daerah berdasarkan usulan Pinjaman Daerah yang diajukan Pemerintah Daerah;
2. Usulan Pinjaman Daerah diajukan oleh Kepala Daerah kepada Menteri Keuangan;
3. Usulan berupa Penerusan Pinjaman Dalam Negeri merupakan usulan yang sudah tercantum dalam daftar kegiatan prioritas yang dapat dibiayai dari Pinjaman Dalam Negeri;
4. Usulan berupa Penerusan Pinjaman Luar Negeri merupakan usulan yang sudah tercantum dalam Daftar Rencana Pinjaman Luar Negeri Jangka Menengah;
5. Usulan harus melampirkan paling sedikit dokumen:
  - a. Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) selama 3 (tiga) tahun terakhir;
  - b. APBD tahun berkenaan;
  - c. Perhitungan rasio kemampuan keuangan daerah (DSCR) untuk mengembalikan pinjaman;
  - d. Rencana penarikan pinjaman;

- e. Persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD);
6. Dalam hal usulan berasal dari peneruspinjaman Pinjaman Luar Negeri, Pemerintah Daerah harus juga melampirkan pertimbangan Menteri Dalam Negeri;
7. Kegiatan yang akan dibiayai dari Pinjaman Daerah harus sesuai dengan dokumen perencanaan daerah;
8. Pemerintah Daerah bertanggung jawab sepenuhnya atas kegiatan yang diusulkan kepada Menteri Keuangan;
9. Dalam melakukan penilaian atas usulan Pinjaman Daerah, Menteri Keuangan memperhatikan:
  - a. Kapasitas fiskal daerah yang ditetapkan secara berkala oleh Menteri Keuangan;
  - b. Kebutuhan riil pinjaman Pemerintah Daerah;
  - c. Kemampuan membayar kembali; dan
  - d. Batas maksimal kumulatif pinjaman Pemerintah Daerah.

Atas ketentuan tersebut, setiap tahun Menteri Keuangan menetapkan Peraturan Menteri Keuangan tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.

#### 2.6.2. Kebijakan Hibah Daerah

Penetapan kapasitas fiskal tersebut juga didasarkan pada PP Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah. Dalam peraturan tersebut digariskan bahwa Menteri/pimpinan lembaga dapat mengusulkan besaran hibah dan daftar nama Pemerintah Daerah yang diusulkan sebagai penerima hibah kepada Menteri berdasarkan penetapan Pemerintah untuk hibah kepada Pemerintah Daerah yang bersumber dari penerimaan dalam negeri.

Ketentuan lainnya dalam peraturan pemerintah ini menyatakan bahwa Menteri/pimpinan lembaga mengusulkan besaran hibah dan daftar nama Pemerintah Daerah yang diusulkan sebagai penerima hibah kepada Menteri Keuangan berdasarkan penetapan Menteri Keuangan atas alokasi peruntukkan Pinjaman Luar Negeri dan hibah luar negeri. Pengusulan Pemerintah Daerah sebagai penerima hibah dengan mempertimbangkan:

- a. Kapasitas fiskal daerah;
- b. Daerah yang ditentukan oleh Pemberi Hibah Luar Negeri;
- c. Daerah yang memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh kementerian negara/ lembaga pemerintah non kementerian terkait; dan/atau

<sup>26</sup> PP Nomor 30 Tahun 2011



- d. Daerah tertentu yang ditetapkan oleh Pemerintah.

Kemudian Peraturan Pemerintah ini mengamanatkan bahwa Kapasitas fiskal daerah dituangkan dalam Peta Kapasitas Fiskal Daerah yang ditetapkan oleh menteri secara berkala. Atas dasar ketentuan tersebut Menteri Keuangan menetapkan Peta Kapasitas Fiskal setiap tahun dalam rangka kebijakan pinjaman dan hibah daerah. Untuk Tahun Anggaran 2016 telah ditetapkan PMK Nomor 37/PMK.07/2016<sup>27</sup>, sedangkan untuk TA 2017 telah ditetapkan PMK Nomor 119/PMK.07/2017<sup>28</sup>. Peta kapasitas fiskal inilah yang akan menjadi fokus pembahasan tulisan ini yang secara lengkap akan diuraikan di Bab selanjutnya. Tulisan ini juga sebagai bagian dari review yang telah dilakukan selama penyusunan Peraturan Menteri Keuangan tentang Peta Kapasitas Fiskal Tahun 2017 sebagai implementasi kebijakan Pinjaman dan Hibah Daerah.

### 2.6.3. Tinjauan Empiris

Hasil dari model persamaan simultan dinamis terhadap data empiris 23 provinsi di Indonesia, (Vera Lisnaa, 2013)<sup>29</sup> menyimpulkan bahwa peningkatan kapasitas fiskal (kafis) dari pajak daerah dan bagi hasil pajak berdampak paling besar dalam menurunkan kemiskinan terutama rumah tangga pertanian (mayoritas penduduk miskin di Indonesia) yang ditandai dengan *headcount index* pertanian turun lebih besar dibandingkan *headcount index* industri dan perdagangan. Sedangkan peningkatan kafis dari DAU berdampak negatif pada kemiskinan di rumah tangga pertanian.

Sementara itu, dalam penelitian pertumbuhan ekonomi sebelum dan sesudah implementasi desentralisasi fiskal (Adi, 2005)<sup>30</sup>, daerah yang memiliki kafis rendah berhak untuk mendapatkan alokasi dana yang lebih besar daripada daerah yang kafisnya rendah. Hal ini agar standar pelayanan publik dapat tercapai dan untuk mengurangi *horizontal imbalances* antar daerah dan *vertical imbalances* antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah (Abdullah, 2004), (Wurzel, 1998).

Selanjutnya, DBH adalah indikator kekuatan ekonomi daerah dari kegiatan masyarakat lokal yang diperoleh dari penerimaan pajak (Kusuma, 2016)<sup>31</sup>. Semakin besar DBH yang diperoleh suatu Pemda. Hal tersebut merupakan indikasi bahwa Pemda telah terjadi peningkatan aktivitas ekonomi

di daerah. Namun jika terjadi peningkatan pada DAU maka mengindikasikan bahwa daerah belum mampu sepenuhnya mencukupi kebutuhan fiskal, yang dapat diartikan bahwa daerah tersebut memiliki kafis yang rendah.

## 3. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif eksploratif dengan pendekatan kualitatif melalui *desk study* dengan pendalaman terhadap berbagai literatur dan peraturan perundangan yang ada serta pengolahan terhadap data-data terkait. Adapun data-data yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya adalah data-data sekunder yang berasal dari APBD maupun data transfer ke daerah yang sudah tersedia di Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

### 3.1. Jenis dan Sumber Data

Data Dana Transfer Khusus, Belanja Pegawai, Belanja Bagi Hasil, Belanja Bunga, dan Alokasi Dana Desa diperoleh dari data APBD, sedangkan Dana Otsus diperoleh dari Pergub tentang Alokasi Dana Otsus. Masing-masing data tersebut merupakan data tahun 2015. Sementara itu, data Pajak Rokok dan DBH CHT diperoleh dari PMK, sedangkan data DBH DR, BOS, serta Dana Desa diperoleh dari Perpres APBN-P. Masing-masing data tersebut merupakan data tahun 2015. Adapun data Belanja Hibah bagi DOB berasal dari UU Pembentukan DOB dan data tahun 2014.

### 3.2. Tahapan Formulasi

1. Kapasitas Fiskal Daerah diperoleh dari Total Pendapatan dikurangkan dengan Faktor Pengurang.
2. Perhitungan Indeks Kemampuan Fiskal Daerah setiap daerah.
3. Indeks KFD dikelompokkan berdasarkan kuartil dan selanjutnya ditentukan *interquartile range (IQ)*-nya dengan ketentuan  $IQ = Q3 - Q1$ .
4. Menentukan Batas Atas dan Batas Bawah dengan ketentuan Batas Atas =  $Q3 + (1,5 \times IQ)$  dan Batas Bawah =  $Q1 - (1,5 \times IQ)$ .
5. Menentukan kategori dengan ketentuan pada tabel sebagai berikut.

<sup>27</sup> PMK Nomor 37/PMK.07/2016

<sup>28</sup> PMK Nomor 119/PMK.07/2017

<sup>29</sup> Lisna et al (2016), Dampak Kapasitas Fiskal terhadap Penurunan Kemiskinan: Suatu Analisis Simulasi Kebijakan

<sup>30</sup> Priyo Hari Adi (2005), Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi

<sup>31</sup> Hendra Kusuma (2016), Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia

Tabel 1 Rentang Kategori KFD

RENTANG	KATEGORI
$IKFD \geq (Q3 + 1,5 IQ)$	SANGAT TINGGI
$Q3 \leq IKFD < (Q3 + 1,5 IQ)$	TINGGI
$Q2 \leq IKFD < Q3$	SEDANG
$Q1 - 1,5 IQ \leq IKFD < Q2$	RENDAH
$IKFD \leq Q1 - 1,5 IQ$	SANGAT RENDAH

## 4. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

### 4.1. Formula Peta Kapasitas Fiskal

Peta kapasitas fiskal daerah disusun dalam rangka memenuhi ketentuan Pasal 19 Ayat (1) PP Nomor 30 Tahun 2011<sup>32</sup> tentang Pinjaman Daerah dan Pasal 13 Ayat (2) PP Nomor 2 Tahun 2012<sup>33</sup> tentang Hibah Daerah (Republik Indonesia, 2012). Untuk memenuhi ketentuan tersebut Menteri Keuangan telah menetapkan PMK Nomor 119/PMK.07/2017<sup>34</sup> tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah (Kementerian Keuangan RI, 2017). Dalam ketentuan umum Kapasitas Fiskal diartikan sebagai gambaran dari kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan dan belanja pegawai. Sedangkan Peta Kapasitas Fiskal Daerah didefinisikan sebagai gambaran kemampuan keuangan yang dikelompokkan berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah.

Peta Kapasitas Fiskal Daerah dapat digunakan untuk:

- Pengusulan Pemerintah Daerah sebagai penerima hibah;
- Penilaian atas usulan pinjaman daerah;
- Penentuan besaran dana pendamping, jika dipersyaratkan; dan/ atau

d. Hal-lain yang diatur secara khusus dalam ketentuan peraturan perundang-undangan.

Hal penting yang perlu ditegaskan adalah Peta Kapasitas Fiskal tidak digunakan untuk menghitung alokasi Transfer ke Daerah dan Dana Desa, termasuk Dana Insentif Daerah. Peta Kapasitas Fiskal Daerah menggambarkan kemampuan fiskal suatu daerah dalam membelanjakan anggaran secara lebih leluasa dan menggambarkan kapasitas fiskal relatif suatu daerah terhadap daerah lain dalam tahun yang sama. Sebaliknya kapasitas fiskal daerah tidak menggambarkan dampak kebijakan desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat karena tidak memperhitungkan indikator-indikator kesejahteraan dan pembangunan dan tidak menggambarkan kinerja keuangan suatu daerah.

Prinsip perubahan formula perhitungan Kemampuan Keuangan Daerah (KKD) dan Indeks Kemampuan Keuangan Daerah (IKKD) dalam PMK Nomor 119/PMK.07/2017<sup>35</sup> memperhitungkan berbagai faktor berikut:

- Mengeluarkan dana-dana yang ditransfer ke daerah bawahan (*mandatory*) dan dana yang penggunaannya telah ditentukan (*earmarked*) Dana Transfer Khusus, Pajak Rokok *Earmarked*, Dana Bagi Hasil *Earmarked*, Belanja bagi Hasil, dan Belanja Bantuan Keuangan;
- Mengurangkan dengan belanja pegawai; dan
- Kategorisasi dengan metode *Interquartile Range*.

Jika diperbandingkan dengan PMK Nomor 37/PMK.07/2016<sup>36</sup>, maka perubahan mendasar dalam PMK Nomor 119/PMK.07/2017<sup>37</sup> tampak dalam Tabel 2.

Tabel 2 Pokok Perubahan PMK 37/2016 dengan PMK 119/2017 Pokok

Perubahan	PMK No. 37/PMK.07/2016	PMK No. 119/PMK.07/2017
Definisi	Kapasitas Fiskal merupakan gambaran dari kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui penerimaan umum Anggaran pendapatan dan belanja Daerah (tidak termasuk dana alokasi khusus, dana darurat, dana pinjaman lama, dan penerimaan lain yang penggunaannya <b>dibatasi</b> untuk membiayai pengeluaran tertentu) untuk membiayai belanja pegawai dan dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.	Kemampuan Keuangan Daerah merupakan gambaran dari kemampuan <b>keuangan</b> masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan faktor pengurang ( <b>pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan, belanja bagi hasil, belanja bantuan keuangan</b> dan belanja pegawai).

<sup>32</sup> PP Nomor 30 Tahun 2011

<sup>33</sup> PP Nomor 2 Tahun 2012

<sup>34</sup> PMK Nomor 119/PMK.07/2017

<sup>35</sup> PMK Nomor 119/PMK.07/2017

<sup>36</sup> PMK Nomor 37/PMK.07/2016

<sup>37</sup> PMK Nomor 119/PMK.07/2017

Perubahan	PMK No. 37/PMK.07/2016	PMK No. 119/PMK.07/2017
Interval Kategori	Batas interval dipatok Tetap dan secara absolut, maka posisi relatif antar daerah tidak dilihat.	<ol style="list-style-type: none"> <li>Kategorisasi menjadi 5 kelas adalah lazim dalam statistik deskriptif agar dapat menggambarkan nilai pencilan (outlier). Dengan metode ini, muncul kategori daerah dengan kapis yang sangat tinggi dan sangat rendah;</li> <li>Kapis yang baru menekankan pada aspek kemampuan keuangan daerah dengan lebih akurat dan teliti karena menghilangkan pendapatan-pendapatan yang telah ditransfer ke daerah bawahan; dan</li> <li>Kategori yang baru lebih <i>fair</i> melihat posisi relatif antar daerah karena memperhatikan distribusi sebaran data antar daerah, sehingga kategori antar tahun tentang intervalnya bisa berubah tergantung kapis keseluruhan antar daerah.</li> </ol>
Formula	$KF = \frac{(PAD + TBU + \text{Transfer Prov} + LP) - BP}{\text{Jumlah Penduduk Miskin}}$ <p>Keterangan:            KF = Kapasitas Fiskal            PAD= Pendapatan Asli Daerah            TBU= Transfer Bersifat Umum            Transfer Prov = Transfer Pemerintah Provinsi ke Kab/Kota (bernilai positif utk Kab/Kota, bernilai negatif utk Provinsi)            LP = Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah            BP = Belanja Pegawai</p> $IKF_{\text{Prov/Kab/Kota}} = \frac{\text{Kapis Prov/Kab/Kota}}{\text{Rata2 Kapis Prov/Kab/Kota}}$ <p>Keterangan:            IKF = Indeks Kapasitas Fiskal</p>	$KF = [\text{Pendapatan Daerah}] - [\text{DTK} + \text{PRE} + \text{DBHSDA E} + \text{DBHCHT E} + \text{BBH} + \text{BBK} + \text{BP}]$ <p>Keterangan:            KF = Kapasitas Fiskal            DTK = Dana Transfer Khusus            PRE = Pajak Rokok Earmarked            DBHSDA E = DBH Sumber Daya Alam Earmarked            DBHCHT E = DBH Cukai Hasil Tembakau Earmarked            BBH = Belanja Bagi Hasil (cth: bagi hasil PDRD)            BBK = Belanja Bantuan Keuangan (cth: Dana Desa dan ADD)            BP = Belanja Pegawai</p> $IKF_{\text{Prov/Kab/Kota}} = \frac{\text{Kapis Prov/Kab/Kota}}{\text{Rata2 Kapis Prov/Kab/Kota}}$ <p>Keterangan:            IKFD = Indeks Kapasitas Fiskal Daerah</p>

- Peta Kapasitas Fiskal Daerah terdiri atas:
- Peta Kapasitas Fiskal Daerah Provinsi; dan
  - Peta Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota.
- Penyusunan Peta Kapasitas Fiskal Daerah dilakukan melalui 2 (dua) tahap, yaitu:
- Penghitungan Kapasitas Fiskal Daerah Provinsi dan Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota; dan
  - Penghitungan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Provinsi dan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota.

Kapasitas Fiskal Daerah dihitung dengan mengurangkan Total Pendapatan dengan Faktor Pengurang. Faktor Pengurang adalah Pendapatan atau Belanja yang telah ditentukan penggunaannya. Kapasitas Fiskal Daerah tersebut dikonversi menjadi Indeks Kapasitas Fiskal Daerah dan dikategorisasi menggunakan metode *Interquartile Range*.

Tabel 3 Formula Kapis Daerah

KFD <sub>Prov</sub>	=	[Pendapatan] – [Pendapatan <i>Earmarked</i> + Belanja]
KFD <sub>Prov</sub>	=	[PAD + DBH + DAU + Otsus + Dana Keistimewaan + TPG/Tamsil] - [Dana Transfer Khusus (DTK), Dana Otonomi Khusus (Otsus), Pajak Rokok, Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT), Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Bagi Hasil, Belanja Hibah untuk Daerah Otonom Baru dan Bantuan Operasional Sekolah (BOS)]
KFD <sub>Kab/Kota</sub>	=	[Pendapatan] – [Pendapatan <i>Earmarked</i> + Belanja]
KFD <sub>Kab/Kota</sub>	=	[PAD + DBH + DAU + Otsus + Dana Keistimewaan + TPG/Tamsil] - [Dana Transfer Khusus (DTK), Pajak Rokok, Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH-CHT), Dana Bagi Hasil Dana Reboisasi (DBH-DR), Belanja Pegawai, Belanja Bunga, Belanja Bagi

	Hasil, Belanja Hibah untuk Daerah Otonom Baru, Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD)]
--	--

Secara ringkas faktor pengurang diikhtisarkan pada Tabel 4.

Tabel 4 Faktor Pengurang untuk Kafis Daerah

No.	Faktor Pengurang	Provinsi	Kabupaten /Kota
1	Dana Transfer Khusus	√	√
2	Pajak Rokok	√	√
3	DBH CHT	√	√
4	DBH DR		√
5	BOS	√	
6	Dana Otsus	√	√
7	Belanja Pegawai	√	√
8	Belanja Bagi Hasil	√	√
9	Belanja Hibah bagi DOB	√	√
10	Belanja Bunga	√	√
11	Dana Desa		√
12	Alokasi Dana Desa		√

Penghitungan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Provinsi dan Daerah Kabupaten/Kota didasarkan pada formula sebagai berikut:

$$\text{Indeks KFD Provinsi}_i = \frac{\text{KFD Provinsi}_i}{\text{Rata - rata KFD Provinsi}}$$

$$\text{Indeks KFD Kabupaten /Kota}_i = \frac{\text{KFD Kab/Kota}_i}{\text{Rata - rata KFD Kab/Kota}}$$

Penghitungan Kapasitas Fiskal Daerah didasarkan pada data Realisasi APBD Tahun Anggaran 2015 sesuai dengan ketentuan peraturan perundangan-undangan mengenai Sistem Akuntansi Pemerintahan (SAP).

Penghitungan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Provinsi dilakukan dengan menghitung Kapasitas Fiskal Daerah masing-masing daerah provinsi dibagi dengan rata-rata Kapasitas Fiskal Daerah seluruh daerah provinsi.

Penghitungan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota dilakukan dengan menghitung Kapasitas Fiskal Daerah masing-masing daerah kabupaten/kota dibagi dengan rata-rata Kapasitas Fiskal Daerah seluruh daerah kabupaten/kota.

Berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Provinsi (PMK Nomor 119/PMK.07/2017), daerah provinsi dikelompokkan dalam 5 (lima) kategori Kapasitas Fiskal Daerah sebagai berikut:

- Daerah dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah lebih dari atau sama dengan 2,0 ( $\text{IKFD} \geq 2,0$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **SANGAT TINGGI**;

- Daerah dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah antara kurang dari atau sama dengan 2,0 sampai lebih dari 1,02 ( $2,0 \leq \text{IKFD} < 1,02$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **TINGGI**;
- Daerah dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah antara kurang dari atau sama dengan 1,02 sampai lebih dari 0,54 ( $1,02 \leq \text{IKFD} < 0,54$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **SEDANG**;
- Daerah dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah antara kurang dari atau sama dengan 0,54 (nol koma lima empat) sampai lebih dari 0,36 ( $0,54 \leq \text{IKFD} < 0,36$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **RENDAH**; dan
- Daerah dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah kurang dari atau sama dengan 0,36 ( $\text{indeks} \leq 0,36$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **SANGAT RENDAH**.

Berdasarkan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah Kabupaten/Kota (PMK Nomor 119/PMK.07/2017), daerah kabupaten/kota dikelompokkan dalam 5 (lima) kategori Kapasitas Fiskal Daerah sebagai berikut:

- Daerah dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah lebih dari atau sama dengan 2,05 ( $\text{IKFD} \geq 2,05$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **SANGAT TINGGI**;
- Daerah dengan indeks Kapasitas Fiskal Daerah antara kurang dari atau sama dengan 2,05 sampai lebih dari 1,14 ( $2,05 \leq \text{IKFD} < 1,14$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **TINGGI**;
- Daerah dengan indeks Kapasitas Fiskal Daerah antara kurang dari atau sama dengan 1,14 sampai lebih dari 0,72 ( $1,14 \leq \text{IKFD} < 0,72$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **SEDANG**;
- Daerah dengan indeks Kapasitas Fiskal Daerah antara kurang dari atau sama dengan 0,72 sampai lebih dari 0,53 ( $0,72 \leq \text{IKFD} < 0,53$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori Kapasitas Fiskal Daerah **RENDAH**; dan
- Daerah dengan indeks Kapasitas Fiskal Daerah kurang dari atau sama dengan 0,53 ( $\text{indeks} \leq 0,53$ ) merupakan daerah yang termasuk kategori kapasitas Fiskal Daerah **SANGAT RENDAH**.

Tabel 5 Hasil Pemetaan Berdasarkan Formula

KATEGORI	PROVINSI	KAB./KOTA		
	RENTANG	JUMLAH DAERAH	RENTANG	JUMLAH DAERAH
SANGAT TINGGI	$IKFD \geq 2,00$	4	$IKFD \geq 2,05$	32
TINGGI	$2,00 \leq IKFD < 1,02$	5	$2,05 \leq IKFD < 1,14$	95
SEDANG	$1,02 \leq IKFD < 0,54$	8	$1,14 \leq IKFD < 0,72$	127
RENDAH	$0,54 \leq IKFD < -0,62$	8	$0,72 \leq IKFD < -0,37$	127
SANGAT RENDAH	$IKFD \leq -0,62$	9	$IKFD \leq -0,37$	127
		34		508

#### 4.2. Statistika Deskriptif dan Sebaran Indeks FD per Wilayah

##### 4.2.1. Statistika Deskriptif dan Sebaran Indeks KFD per Wilayah Provinsi

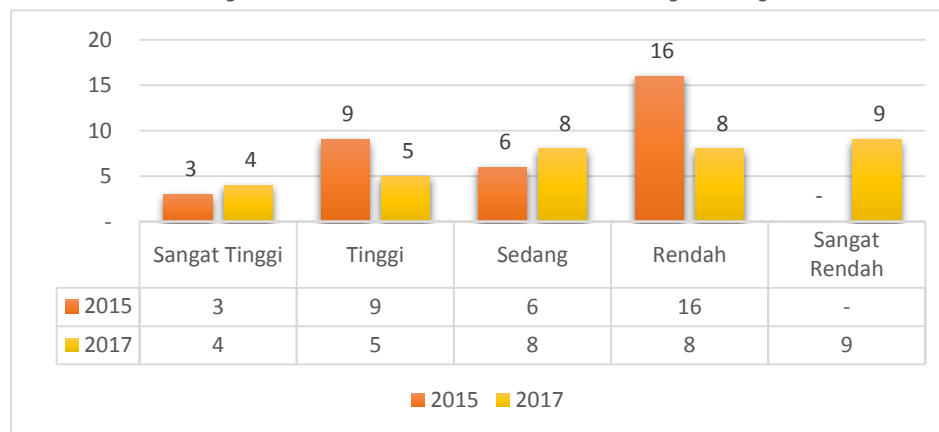
Tabel 6 Summary Kategorisasi Pemda Provinsi Tahun 2017 Dibandingkan dengan Tahun 2015

Deskriptif	Nilai	Keterangan
Min	0,23	(Prov. Gorontalo)
Max	7,87	(Prov. DKI Jakarta)
Average	1,00	
Median	0,54	
SD	1,40	
Outlier	4,00	

Tabel 6 menjelaskan mengenai nilai *minimum, maximum, average, median, standar deviasi dan outlier* dari perhitungan Kapasitas Fiskal Daerah. Perhitungan IKFD Tahun 2017 memiliki *range* sebesar 0,23 – 7,87, dengan nilai minimum sebesar 0,23 diperoleh oleh Provinsi Gorontalo sedangkan nilai maximum sebesar 7,87 diperoleh oleh Provinsi DKI Jakarta.

Adapun nilai average adalah sebesar 1,00 yang diperoleh dari jumlah rata-rata dalam satu kelompok data yaitu jumlah akumulasi IKFD sebesar 34,00 dibagi dengan 34 provinsi, sedangkan median sebesar 0,54 yang diperoleh dari pengambilan nilai tengah dari data yang telah diurutkan dari nilai terendah ke nilai tertinggi.

Gambar 1 Kategorisasi Pemda Provinsi Tahun 2017 Dibandingkan dengan Tahun 2015



Berdasarkan gambar di atas, terdapat kategorisasi IKFD atas provinsi yang mengalami kenaikan yaitu kategori sangat tinggi dari 3 provinsi di tahun 2015 menjadi 4 provinsi di tahun 2017 dan kategori sedang dari 6 provinsi di tahun 2015 menjadi 8 provinsi di tahun 2017, serta kategori sangat rendah mengalami peningkatan yang signifikan dari tidak ada menjadi 9 provinsi. Adapun kategorisasi IKFD atas provinsi yang mengalami penurunan mencakup 2 kategori yaitu tinggi dan rendah. Untuk kategori tinggi, mengalami penurunan dari 9 provinsi menjadi 5 provinsi,

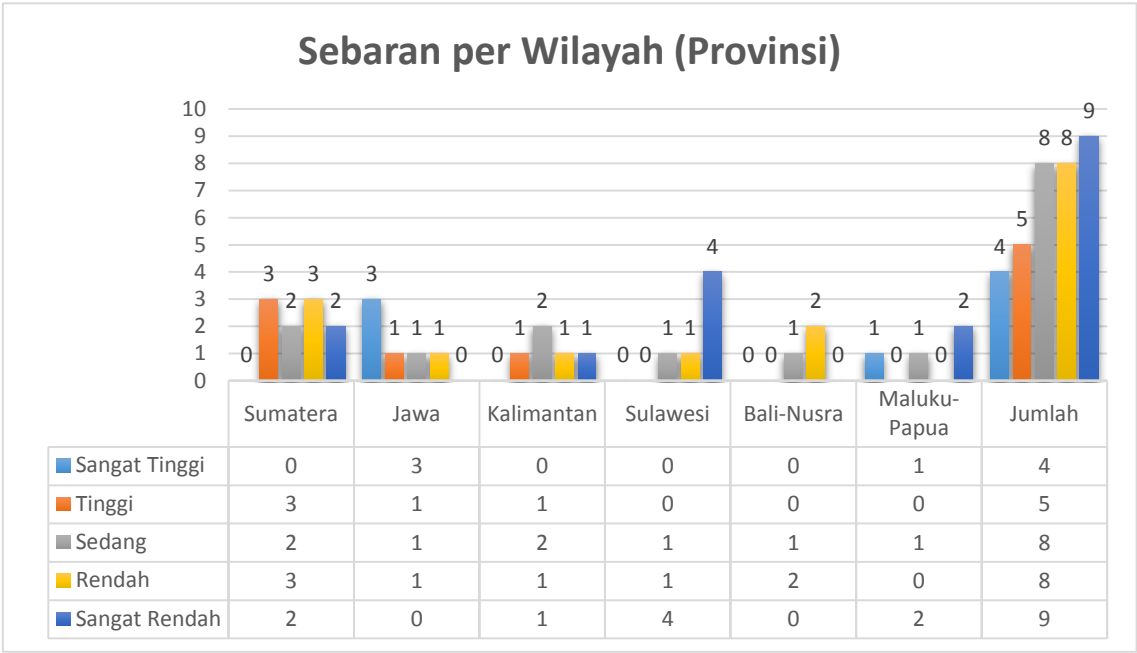
sedangkan kategori rendah mengalami penurunan dari 16 provinsi menjadi 8 provinsi.

Lebih lanjut, secara umum dapat diperoleh gambaran untuk provinsi mengenai kenaikan dan penurunan kategori sebagai berikut:

$\Delta$ Kategori	
Naik	146 daerah
Turun	260 daerah
Tetap	102 daerah
<b>Jumlah</b>	<b>508 daerah</b>

Secara keseluruhan, gambaran sebaran kategori per wilayah dapat dilihat pada gambar grafik di bawah ini:

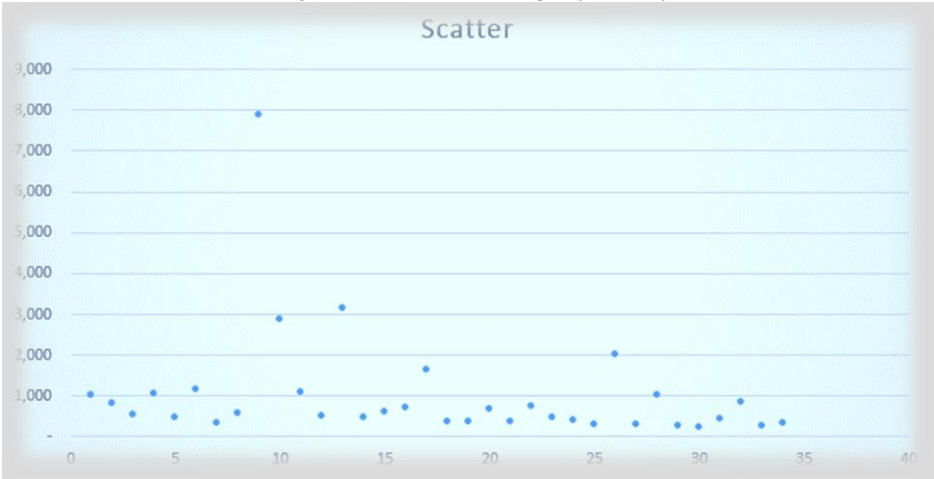
Gambar 2 Sebaran IKFD per Wilayah Provinsi



Berdasarkan gambar di atas, provinsi di wilayah Sumatera memiliki jumlah kategori paling banyak di level tinggi dan rendah, sedangkan wilayah Jawa memiliki kategori paling banyak di

level sangat tinggi. Adapun provinsi di wilayah Kalimantan paling banyak di kategori sedang, sedangkan wilayah Sulawesi dan wilayah Maluku-Papua paling banyak di level sangat rendah.

Gambar 3 Grafik Scatter Sebaran Kategori per Wilayah Provinsi



Gambar 3 mengenai *scatter* menjelaskan sebaran IKFD yang terjadi pada 34 provinsi, dari sebaran tersebut terdapat 4 outlier yaitu Prov. DKI

Jakarta sebesar 7,869, Prov. Jawa Barat sebesar 2,858, Prov. Jawa Timur sebesar 3,144, dan Prov. Papua sebesar 2,001.

4.2.2. Statistika Deskriptif dan Sebaran Indeks  
KKD per Wilayah Kab./Kota

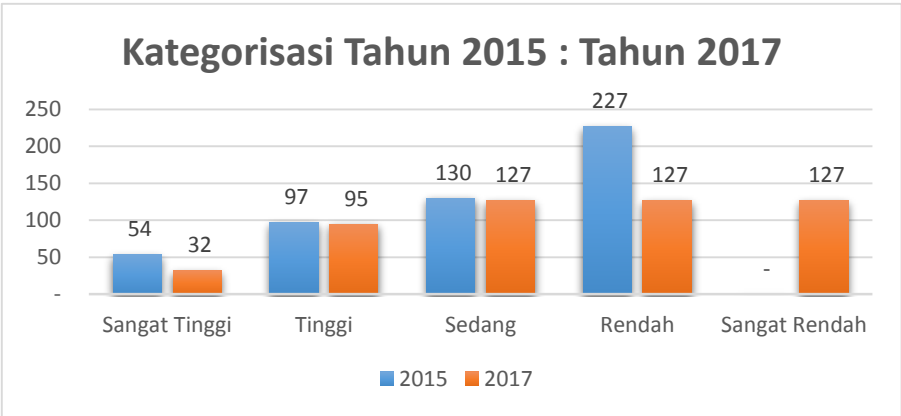
Tabel 7 Summary Kategorisasi Pemda Kab./Kota Tahun 2017  
Dibandingkan dengan Tahun 2015

Deskriptif	Nilai	Keterangan
Min	0,13	Kab. Buton Selatan
Max	8,53	Kota Surabaya
Average	1,00	
Median	0,72	
SD	0,86	

Tabel 7 menjelaskan mengenai nilai minimum, maximum, average, median, standar deviasi dan outlier dari perhitungan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah untuk wilayah kabupaten/kota. Perhitungan IKFD Tahun 2017 memiliki *range* sebesar 0,13 – 8,53, dengan nilai minimum sebesar 0,13 diperoleh oleh Kab. Buton Selatan sedangkan nilai maximum sebesar 8,53 diperoleh oleh Kota Surabaya.

Adapun nilai averagenya adalah sebesar 1,00 yang diperoleh dari jumlah rata-rata IKFD untuk wilayah kabupaten/kota dimana nilainya sama dengan *average* IKFD wilayah provinsi, sedangkan median sebesar 0,72 yang diperoleh dari pengambilan nilai tengah dari data yang telah diurutkan dari nilai terendah ke nilai tertinggi.

Gambar 4 Kategorisasi Pemda Kab.Kota Tahun 2017 Dibandingkan dengan Tahun 2015



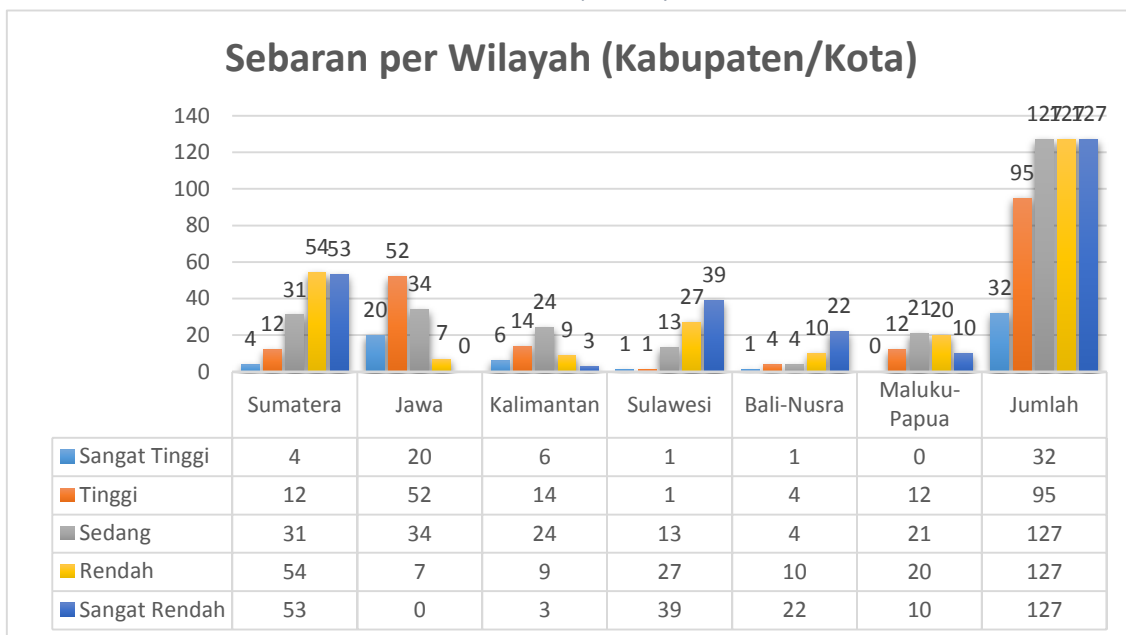
Gambar 4 menjelaskan bahwa kategorisasi untuk pemda kab./kota terdapat hanya 1 (satu) yang mengalami kenaikan yaitu kategori sangat rendah dari tidak ada di tahun 2015 menjadi 127 kab./kota di tahun 2017, sedangkan sisanya mengalami penurunan semua yaitu untuk kategori sangat tinggi dari 54 kab./kota di tahun 2015 menjadi 32 kab./kota di tahun 2017, kategori tinggi dari 97 kab./kota di tahun 2015 menjadi 95 kab./kota di tahun 2017, kategori sedang dari 130 kab./kota di tahun 2015 menjadi 127 kab./kota di tahun 2017, kategori rendah dari 227 kab./kota di tahun 2015 menjadi 127 kab./kota di tahun 2017.

Lebih lanjut, secara umum dapat diperoleh gambaran untuk kabupaten/kota mengenai kenaikan dan penurunan kategori sebagai berikut:

<i>Δ Kategor</i>	
Naik	146 daerah
Turun	260 daerah
Tetap	102 daerah
Jumlah	508 daerah

Secara keseluruhan, gambaran sebaran kategori per wilayah kab./kota adalah sebagai berikut:

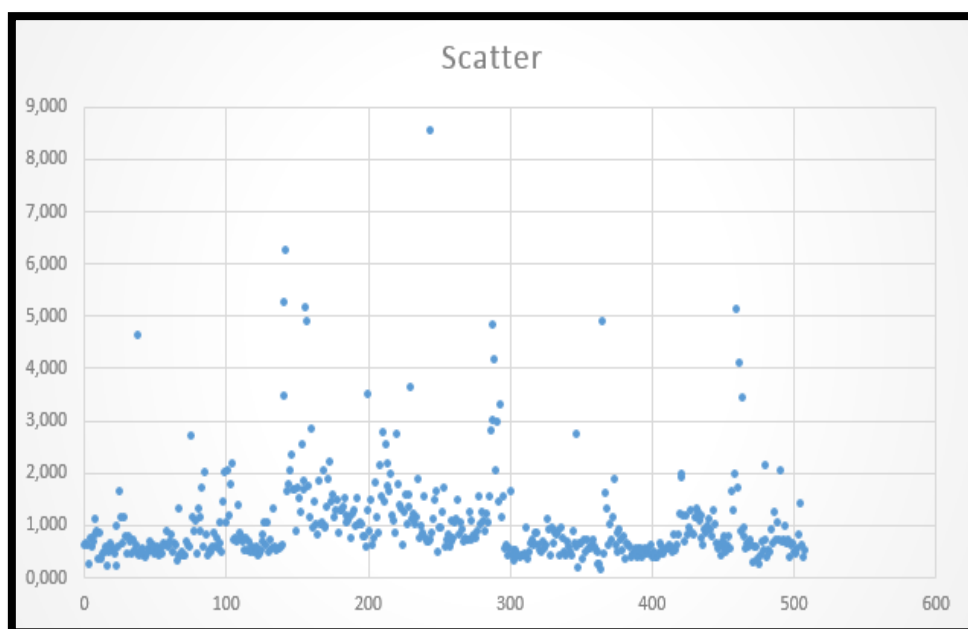
Gambar 5 Sebaran IKFD per Wilayah Kab./Kota



Berdasarkan gambar 5 di atas, kab./kota di wilayah Sumatera memiliki jumlah kategori paling banyak di level rendah sejumlah 54 kab./kota dan sangat rendah sejumlah 53 kab./kota, sedangkan wilayah Jawa memiliki kategori paling banyak di level tinggi dengan jumlah 52 kab./kota. Adapun kab./kota di wilayah Kalimantan paling banyak di kategori

sedang sejumlah 24 kab./kota, sedangkan wilayah Sulawesi dan wilayah Bali-Nusra paling banyak di kategori sangat rendah dengan masing-masing sebanyak 39 dan 22 kab./kota. Selanjutnya, Maluku-Papua paling banyak di level sedang sebanyak 21 kab./kota dan rendah sebanyak 20 kab./kota.

Gambar 6 Scatter Pesebaran IKFD Wilayah Kab./Kota



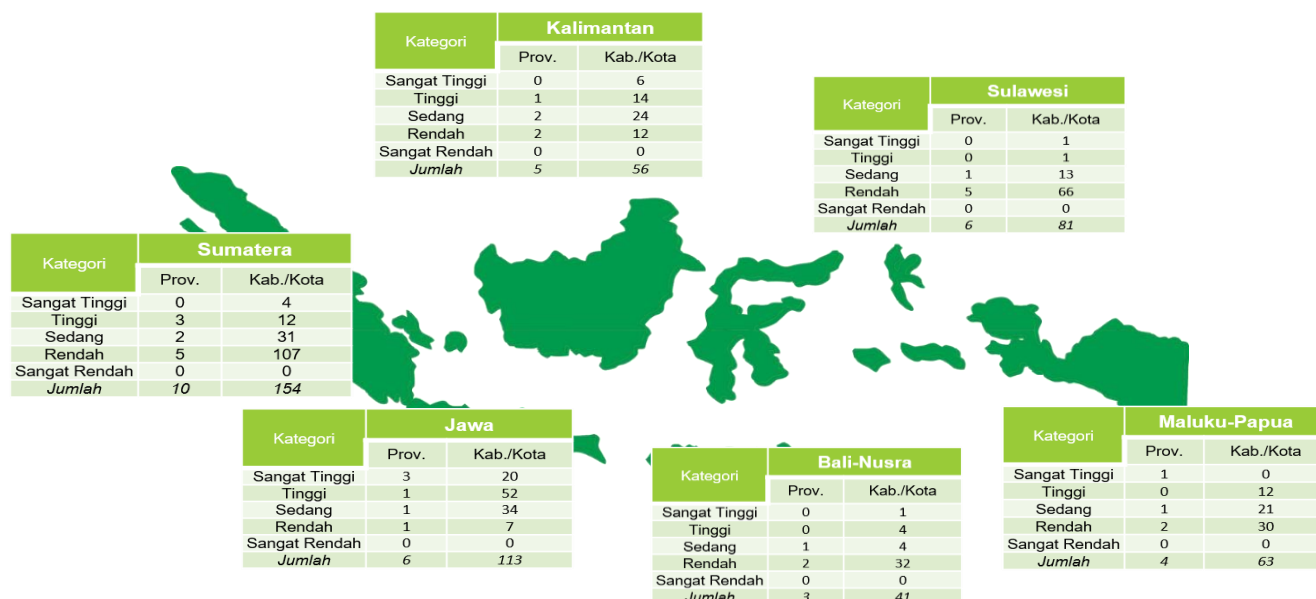
Gambar 6 mengenai *scatter* menjelaskan sebaran IKFD yang terjadi pada 508 kab./kota, dari sebaran tersebut terdapat 32 *outlier* pada gambar berikut.



*Tabel 8 Daftar Nama Daerah Outlier*

<b>Nama Daerah</b>	<b>IKF 2017</b>	<b>Δ Kategori</b>
Kota Medan	4,62	Naik
Kab. Bengkalis	2,69	Tetap
Kota Palembang	2,16	Naik
Kab. Bandung	3,44	Naik
Kab. Bekasi	5,26	Naik
Kab. Bogor	6,24	Naik
Kab. Garut	2,33	Naik
Kab. Sukabumi	2,53	Naik
Kota Bandung	5,15	Naik
Kota Bekasi	4,87	Naik
Kota Depok	2,81	Naik
Kab. Cilacap	2,20	Naik
Kota Semarang	3,49	Naik
Kab. Banyuwangi	2,11	Naik
Kab. Bojonegoro	2,77	Naik
Kab. Gresik	2,54	Naik
Kab. Jember	2,16	Naik
Kab. Malang	2,71	Naik
Kab. Sidoarjo	3,61	Naik
Kota Surabaya	8,53	Naik
Kab. Berau	2,80	Tetap
Kab. Kutai Kartanegara	4,80	Tetap
Kab. Kutai Barat	3,00	Tetap
Kab. Kutai Timur	4,15	Tetap
Kota Balikpapan	2,94	Tetap
Kota Samarinda	3,29	Naik
Kota Makassar	2,72	Naik
Kab. Badung	4,89	Tetap
Kab. Tangerang	5,10	Naik
Kota Tangerang	4,08	Naik
Kota Tangerang Selatan	3,40	Tetap

Secara utuh baik kategori provinsi maupun kategori Kabupaten/Kota terlihat pada gambar sebagai berikut:



Gambar 7 Peta Sebaran IKFD per Wilayah Pulau Besar di Indonesia

### Analisis Hasil Pemetaan Kapasitas Fiskal Provinsi

Perbandingan Beberapa jenis pendapatan provinsi terhadap total pendapatan dapat digambarkan sebagai berikut:

Tabel 9. Perbandingan PAD, DBH, Lain-lain Pendapatan dan Dana Penyesuaian-Otsus per Provinsi

No.	Daerah	Kategori	PAD/ Pendapatan	DBH/ Pendapatan	Lain-lain Pendapatan/ Pendapatan	Dana Penyesuaian & Otsus/ Pendapatan
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
1	Prov. Aceh	Tinggi	16.88%	2.17%	69.75%	69.18%
2	Prov. Sumatera Utara	Sedang	57.59%	3.94%	24.47%	24.31%
3	Prov. Sumatera Barat	Rendah	46.31%	2.64%	19.36%	18.58%
4	Prov. Riau	Tinggi	50.31%	26.49%	12.81%	12.75%
5	Prov. Jambi	Rendah	39.66%	11.25%	15.00%	14.95%
6	Prov. Sumatera Selatan	Tinggi	42.31%	22.18%	18.80%	18.29%
7	Prov. Bengkulu	Sangat Rendah	32.16%	4.54%	12.40%	12.31%
8	Prov. Lampung	Sedang	46.94%	3.59%	21.42%	21.02%
9	Prov. DKI Jakarta	Sangat Tinggi	76.20%	13.32%	10.49%	6.23%
10	Prov. Jawa Barat	Sangat Tinggi	66.78%	4.93%	22.78%	22.69%
11	Prov. Jawa Tengah	Tinggi	64.80%	3.39%	21.79%	21.57%
12	Prov. DI Yogyakarta	Rendah	46.86%	1.83%	23.09%	22.74%
13	Prov. Jawa Timur	Sangat Tinggi	69.29%	6.58%	16.69%	16.51%
14	Prov. Kalimantan Barat	Rendah	41.80%	3.77%	17.82%	17.69%
15	Prov. Kalimantan Tengah	Sedang	36.12%	9.85%	12.43%	11.42%
16	Prov. Kalimantan Selatan	Sedang	56.56%	19.82%	10.24%	9.49%
17	Prov. Kalimantan Timur	Tinggi	52.30%	40.20%	5.18%	5.06%
18	Prov. Sulawesi Utara	Rendah	40.07%	2.74%	13.53%	13.47%
19	Prov. Sulawesi Tengah	Sangat Rendah	31.19%	2.94%	15.13%	14.99%
20	Prov. Sulawesi Selatan	Sedang	53.57%	3.08%	20.38%	19.96%
21	Prov. Sulawesi Tenggara	Sangat Rendah	26.99%	4.90%	17.01%	16.31%
22	Prov. Bali	Sedang	61.22%	2.10%	17.24%	10.58%
23	Prov. NTB	Rendah	39.80%	4.29%	18.13%	18.08%

24	Prov. NTT	Rendah	26.61%	1.83%	29.30%	29.07%
25	Prov. Maluku	Sangat Rendah	18.33%	2.74%	13.53%	13.52%
26	Prov. Papua	Sangat Tinggi	7.73%	4.39%	64.69%	64.68%
27	Prov. Maluku Utara	Sangat Rendah	13.11%	5.33%	14.51%	10.87%
28	Prov. Banten	Sedang	67.86%	4.35%	18.81%	18.73%
29	Prov. Bangka Belitung	Sangat Rendah	30.30%	9.97%	9.79%	9.79%
30	Prov. Gorontalo	Sangat Rendah	20.84%	1.49%	11.93%	11.88%
31	Prov. Kepulauan Riau	Rendah	40.30%	20.19%	10.15%	10.11%
32	Prov. Papua Barat	Sedang	5.53%	19.17%	51.73%	51.73%
33	Prov. Sulawesi Barat	Sangat Rendah	18.56%	1.60%	14.16%	14.01%
34	Prov. Kalimantan Utara	Sangat Rendah	25.62%	13.79%	11.35%	6.39%

1. Faktor yang paling mempengaruhi Peta Kapasitas Fiskal bagi daerah provinsi adalah PAD dan DBH.
2. Prov. Papua masuk kategori Sangat Tinggi karena :
  - a. Provinsi Papua mendapat Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur yang jumlahnya cukup besar. Meskipun Dana Otsus sebagian besar ditransfer ke kabupaten/kota dan menjadi Faktor

Pengurang dalam perhitungan IKFD, Prov. Papua masih memperoleh alokasi Dana Tambahan Infrastruktur yang masih dikelola oleh Pemerintah Provinsi.

- b. Dana Otonomi Khusus dan Dana Tambahan Infrastruktur yang menjadi bagian provinsi dalam struktur APBD digolongkan sebagai Lain-lain Pendapatan, dimana akun tersebut tidak menjadi Faktor Pengurang dalam Peta Kafis.

Tabel 10. Perbandingan Peta KFD

No.	Provinsi	Kategori Provinsi	Peta KFD Kabupaten/Kota di Wilayah Provinsi				
			<i>Sangat Tinggi</i>	<i>Tinggi</i>	<i>Sedang</i>	<i>Rendah</i>	<i>Sangat Rendah</i>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	Prov. Aceh	Tinggi	0.00%	0.00%	21.74%	34.78%	43.48%
2	Prov. Sumatera Utara	Sedang	3.03%	3.03%	15.15%	30.30%	48.48%
3	Prov. Sumatera Barat	Rendah	0.00%	5.26%	10.53%	47.37%	36.84%
4	Prov. Riau	Tinggi	8.33%	25.00%	50.00%	8.33%	8.33%
5	Prov. Jambi	Rendah	0.00%	0.00%	27.27%	36.36%	36.36%
6	Prov. Sumatera Selatan	Tinggi	5.88%	35.29%	29.41%	23.53%	5.88%
7	Prov. Bengkulu	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	0.00%	30.00%	70.00%
8	Prov. Lampung	Sedang	0.00%	6.67%	20.00%	53.33%	20.00%
9	Prov. DKI Jakarta	Sangat Tinggi					
10	Prov. Jawa Barat	Sangat Tinggi	29.63%	48.15%	22.22%	0.00%	0.00%
11	Prov. Jawa Tengah	Tinggi	5.71%	45.71%	45.71%	2.86%	0.00%
12	Prov. DI Yogyakarta	Rendah	0.00%	40.00%	40.00%	20.00%	0.00%
13	Prov. Jawa Timur	Sangat Tinggi	18.42%	44.74%	23.68%	13.16%	0.00%
14	Prov. Kalimantan Barat	Rendah	0.00%	28.57%	42.86%	21.43%	7.14%
15	Prov. Kalimantan Tengah	Sedang	0.00%	14.29%	50.00%	35.71%	0.00%
16	Prov. Kalimantan Selatan	Sedang	0.00%	30.77%	69.23%	0.00%	0.00%
17	Prov. Kalimantan Timur	Tinggi	60.00%	30.00%	10.00%	0.00%	0.00%
18	Prov. Sulawesi Utara	Rendah	0.00%	6.67%	0.00%	13.33%	80.00%
19	Prov. Sulawesi Tengah	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	23.08%	46.15%	30.77%
20	Prov. Sulawesi Selatan	Sedang	4.17%	0.00%	41.67%	25.00%	29.17%
21	Prov. Sulawesi Tenggara	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	0.00%	47.06%	52.94%
22	Prov. Bali	Sedang	11.11%	44.44%	11.11%	22.22%	11.11%

23	Prov. NTB	Rendah	0.00%	0.00%	30.00%	40.00%	30.00%
24	Prov. NTT	Rendah	0.00%	0.00%	0.00%	18.18%	81.82%
25	Prov. Maluku	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	9.09%	36.36%	54.55%
26	Prov. Papua	Sangat Tinggi	0.00%	34.48%	51.72%	13.79%	0.00%
27	Prov. Maluku Utara	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	20.00%	40.00%	40.00%
28	Prov. Banten	Sedang	37.50%	50.00%	12.50%	0.00%	0.00%
29	Prov. Bangka Belitung	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	28.57%	71.43%	0.00%
30	Prov. Gorontalo	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	0.00%	33.33%	66.67%
31	Prov. Kepulauan Riau	Rendah	14.29%	0.00%	0.00%	28.57%	57.14%
32	Prov. Papua Barat	Sedang	0.00%	15.38%	23.08%	61.54%	0.00%
33	Prov. Sulawesi Barat	Sangat Rendah	0.00%	0.00%	0.00%	50.00%	50.00%
34	Prov. Kalimantan Utara	Sangat Rendah	0.00%	20.00%	20.00%	20.00%	40.00%

Secara umum, Pemerintah Provinsi yang memiliki IKFD rendah maka sebagian besar kabupaten/kota di wilayahnya memiliki IKFD yang rendah pula. Akan tetapi, hal tersebut tidak berlaku sebaliknya.

Bagi provinsi yang memiliki IKFD tinggi, tidak serta merta sebagian besar kabupaten/kota di wilayahnya memiliki IKFD yang tinggi pula.

Tabel 11. Perbandingan Kategori IKFD, PAD, DBH, Lain-lain Pendapatan dan Dana Penyesuaian-Otsus per Provinsi

No.	Daerah	Kategori	PAD/ Pendapatan	DBH/ Pendapatan	Lain-lain Pendapatan/ Pendapatan	Dana Penyesuaian & Otsus/ Pendapatan
1	Prov. Aceh	Tinggi	16,88%	2,17%	69,75%	69,18%
2	Prov. Riau	Tinggi	50,31%	26,49%	12,81%	12,75%
3	Prov. Sumatera Selatan	Tinggi	42,31%	22,18%	18,80%	18,29%
4	Prov. DKI Jakarta	Sangat Tinggi	76,20%	13,32%	10,49%	6,23%
5	Prov. Jawa Barat	Sangat Tinggi	66,78%	4,93%	22,78%	22,69%
6	Prov. Jawa Tengah	Tinggi	64,80%	3,39%	21,79%	21,57%
7	Prov. Jawa Timur	Sangat Tinggi	69,29%	6,58%	16,69%	16,51%
8	Prov. Kalimantan Timur	Tinggi	52,30%	40,20%	5,18%	5,06%
9	Prov. Papua	Sangat Tinggi	7,73%	4,39%	64,69%	64,68%

Tabel 12. Summary Perbandingan Kategori IKFD, PAD, DBH, per Kab./Kota

No.	Daerah	Kategori	RASIO				
			PAD/Pendapatan	DTK/Pendapatan	DBH/Pendapatan	DAU/Pendapatan	BP/Pendapatan
1	Kota Medan	Sangat Tinggi	34,98%	0,00%	2,90%	28,93%	43,70%
2	Kab. Bengkalis	Sangat Tinggi	9,64%	0,00%	78,36%	0,00%	42,36%
3	Kota Palembang	Sangat Tinggi	25,66%	2,86%	5,89%	42,15%	54,84%
4	Kab. Bandung	Sangat Tinggi	17,52%	3,24%	4,64%	43,73%	44,81%
5	Kab. Bekasi	Sangat Tinggi	40,77%	1,51%	6,53%	27,77%	32,77%
6	Kab. Bogor	Sangat Tinggi	33,19%	3,28%	3,68%	35,86%	37,57%
7	Kab. Garut	Sangat Tinggi	11,84%	4,56%	3,97%	49,23%	52,52%
8	Kab. Sukabumi	Sangat Tinggi	15,86%	4,70%	4,06%	46,57%	45,27%
9	Kota Bandung	Sangat Tinggi	36,48%	0,35%	3,40%	30,89%	46,72%
10	Kota Bekasi	Sangat Tinggi	37,92%	0,79%	2,61%	30,34%	35,34%
11	Kota Depok	Sangat Tinggi	33,23%	0,91%	2,99%	35,72%	38,56%
12	Kab. Cilacap	Sangat Tinggi	14,97%	6,33%	2,08%	48,68%	45,09%
13	Kota Semarang	Sangat Tinggi	35,90%	1,39%	2,89%	33,67%	43,81%
14	Kab. Banyuwangi	Sangat Tinggi	12,49%	4,55%	2,84%	46,38%	44,76%
15	Kab. Bojonegoro	Sangat Tinggi	11,65%	2,32%	34,32%	30,91%	38,67%
16	Kab. Gresik	Sangat Tinggi	32,83%	4,55%	4,92%	35,85%	34,59%
17	Kab. Jember	Sangat Tinggi	14,88%	6,39%	4,23%	50,92%	47,59%
18	Kab. Malang	Sangat Tinggi	13,31%	4,42%	3,65%	46,47%	45,38%
19	Kab. Sidoarjo	Sangat Tinggi	35,62%	1,71%	3,41%	33,93%	39,63%
20	Kota Surabaya	Sangat Tinggi	60,97%	0,11%	3,48%	17,33%	35,15%
21	Kab. Berau	Sangat Tinggi	11,06%	0,32%	52,96%	21,26%	28,30%
22	Kab. Kutai Kartanegara	Sangat Tinggi	6,24%	0,00%	77,95%	0,00%	34,43%
23	Kab. Kutai Barat	Sangat Tinggi	4,04%	1,73%	47,32%	23,95%	19,94%
24	Kab. Kutai Timur	Sangat Tinggi	4,15%	0,77%	63,87%	10,61%	29,27%
25	Kota Balikpapan	Sangat Tinggi	25,96%	0,42%	33,53%	17,41%	31,29%
26	Kota Samarinda	Sangat Tinggi	14,68%	3,41%	29,89%	20,64%	36,35%
27	Kota Makassar	Sangat Tinggi	28,07%	4,63%	2,27%	40,60%	45,77%
28	Kab. Badung	Sangat Tinggi	80,36%	0,01%	1,20%	7,68%	27,76%
29	Kab. Tangerang	Sangat Tinggi	43,77%	2,16%	2,76%	28,68%	32,88%
30	Kota Tangerang	Sangat Tinggi	43,55%	0,83%	4,22%	26,25%	37,27%
31	Kota Tangerang Selatan	Sangat Tinggi	47,20%	0,77%	2,99%	23,42%	32,93%
32	Kota Batam	Sangat Tinggi	43,21%	5,82%	10,69%	27,37%	36,58%

## 5. SIMPULAN

- Pada umumnya faktor yang paling mempengaruhi Peta KFD bagi daerah provinsi adalah PAD dan DBH. Namun Prov. Papua masuk kategori Sangat Tinggi bukan karena PAD dan DBH yang tinggi, tetapi karena mendapat Dana Otonomi Khusus (Otsus) dan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) yang jumlahnya cukup besar. Meskipun Dana Otsus sebagian besar ditransfer ke kabupaten/kota dan menjadi faktor pengurang dalam perhitungan IKFD, Prov. Papua masih memperoleh alokasi DTI yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi.
- Dana Otsus dan DTI dalam struktur APBD digolongkan sebagai Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana akun tersebut tidak menjadi Faktor Pengurang dalam Peta KFD.
- Secara umum, faktor yang paling mempengaruhi Peta KFD bagi daerah kab./kota adalah PAD, DAU, dan DBH. Namun terdapat daerah yang berdasarkan perhitungan DAU merupakan daerah dengan kapasitas fiskalnya rendah tetapi berdasarkan

perhitungan Peta KFD termasuk kategori Sangat Tinggi. Hal ini disebabkan karena

- daerah tersebut mendapat alokasi DAU yang besar, sementara dalam perhitungan Peta KFD, DAU bukan termasuk pendapatan yang telah ditentukan penggunaannya, sehingga tidak dimasukkan ke dalam faktor pengurang.
- Daerah dengan proporsi PAD atau DBH terhadap pendapatan tinggi pada umumnya memiliki Indeks KFD yang tinggi pula. Sedangkan daerah dengan Indeks KFD rendah pada umumnya memiliki PAD yang rendah. Namun, di sisi lain daerah tersebut memiliki proporsi DAU terhadap APBD yang tinggi.
- Pemerintah Provinsi yang memiliki Indeks KFD rendah maka sebagian besar (>50%) kabupaten/kota di wilayahnya memiliki Indeks KFD yang rendah pula. Namun bagi provinsi yang memiliki Indeks KFD tinggi, tidak serta merta sebagian besar kabupaten/kota di wilayahnya memiliki Indeks KFD yang tinggi pula.

## 6. PENGHARGAAN (ACKNOWLEDGEMENT)

Saya ucapkan terima kasih kepada orang tua, ibu mertua, istri dan anak saya yang selalu

memberikan motivasi baik moril maupun materil. Saya juga ucapkan terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada teman-teman saya di Jabatan Fungsional Analis Keuangan Pusat dan Daerah Dit. PTNDP (DJPK) khususnya kepada Bapak Slamet Riyadi dan Kang Rizky Muliawan yang telah bekerjasama dan memberikan ide cemerlangnya sehingga kajian ini dapat tersusun.

## 7. DAFTAR PUSTAKA

- Abdullah, S. A. (2004). Pengaruh Dana Alokasi Umum dan Pendapatan Asli Daerah Terhadap Belanja Pemda: Studi Kasus Kabupaten dan Kota di Jawa dan Bali. (Jurnal Ekonomi STEI No. 2/Tahun XIII/25). Jakarta.
- Adi, P. H. (2005). Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi. (Jurnal Interdisipliner Kritis UKSW, 1-20).
- Kusuma, H. (2016). Desentralisasi Fiskal dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia. (Jurnal Ekonomi Kuantitatif Terapan, 1-11).
- Simanjuntak, R. (2003). Kebutuhan Fiskal, Kapasitas Fiskal dan Optimalisasi PAD. Jakarta, Indonesia: LPEM FEUI.
- Vera Lisnaa, B. M. (2013). Dampak Kapasitas Fiskal terhadap Penurunan Kemiskinan: Suatu Analisis Simulasi Kebijakan. (Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia, 1-26).
- Wurzel, E. (1998). Germany Reforming Federal Fiscal Relation. Organization for Economics Development. The OECD Observer. German.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan.
- Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2012 tentang Hibah Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168/PMK.07/2009 tentang Pedoman Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 142/PMK.07/2014 tentang Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah Dalam Rangka Perencanaan Pendanaan Urusan Bersama untuk Penanggulangan Kemiskinan Tahun 2015.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Keuangan Nomor 119/PMK.07/2017 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah.
- Republik Indonesia, Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 62 Tahun 2017 tentang Pengelompokan Kemampuan Keuangan Daerah serta Pelaksanaan dan Pertanggungjawaban Dana Operasional.